



El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina: sus consecuencias dentro y fuera de la región

Carlos Malamud *

Tema: Pese a las múltiples convocatorias a la unidad latinoamericana, más intensas que nunca, las relaciones bilaterales comienzan a ser interferidas por diversos conflictos que afectan a buena parte de los países de la región

Resumen: Si bien las llamadas a la unidad latinoamericana, muchas apoyadas en la retórica bolivariana, son más intensas que nunca, las relaciones bilaterales se han comenzado a complicar, especialmente en algunos puntos más calientes que otros. Esto se observa en diversos casos: (1) las relaciones entre Colombia y Venezuela atraviesan uno de sus períodos más críticos y la política de rearme venezolana poco tranquiliza las aguas de la zona andina o incluso más allá; (2) los avances del liderazgo brasileño en América del Sur no terminan de convencer, por distintas razones, ni a Argentina ni a México; (3) la elección del nuevo Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el chileno José Miguel Insulza, ha evidenciado algunos problemas con Perú y Bolivia, junto a algunos desencuentros con México, consecuencia directa de dicha elección; y (4) Cuba, cuyo régimen es incapaz de encajar cualquier crítica, pese a sentirse legitimado para intervenir en los asuntos de los otros países de la región, mantiene relaciones más o menos tensas con México, Chile, El Salvador y Perú, entre otros. Esta lista alude a aquellos casos que en estos momentos están más o menos activos, pero no cubre todos los conflictos bilaterales, azuzados algunas veces por la cuestión energética, un problema crítico, como han puesto de manifiesto las tensiones entre Chile y Argentina por el incumplimiento de un contrato de abastecimiento de gas. En las páginas siguientes se pretende dar cuenta del estado de las relaciones bilaterales en América Latina y de la forma en que éstas pueden incidir en los procesos de integración regional en marcha.

Análisis: El último viaje del presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero a América Latina, centrado en Colombia y Venezuela, puso de manifiesto el renovado interés de España por América Latina. El viaje estaba inicialmente orientado hacia Venezuela con la intención de cerrar una operación de venta de armas, incluyendo algunas embarcaciones de uso no militar. El viaje fue cuestionado por Colombia y los Estados Unidos y para equilibrar las cosas se decidió extenderlo a Bogotá. En la capital colombiana Rodríguez Zapatero marcó el compromiso español con la lucha antiterrorista y antinarcóticos del gobierno colombiano, sintetizada en la doctrina de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe. Uno de los momentos centrales de la gira fue la Cumbre cuatripartita de Ciudad Guyana, con los presidentes de Brasil, Colombia y Venezuela. La Cumbre debía escenificar, con los presidentes Lula y Rodríguez Zapatero como testigos, el último acercamiento entre Chávez y Uribe, después de la captura de Ricardo Granda, el llamado “canciller” de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Si bien Granda fue apresado en territorio colombiano, previamente había sido

* Investigador Principal, América Latina, Real Instituto Elcano

interceptado en Venezuela por unos desconocidos que lo transportaron al otro lado de la frontera. Hubiera sido deseable que la intervención de Rodríguez Zapatero ante el Parlamento venezolano y su firme defensa de la democracia representativa hubieran tenido una mayor difusión.

El gobierno español había llegado a la cita regional con la intención de aplicar el mismo rasero a Colombia y Venezuela, basándose en la filosofía global aplicada a todos los países de la región, que en definitiva implica un tratamiento igualitario para todos (<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/150.asp>). Esta filosofía es la que prima en la preparación de la XV Cumbre Iberoamericana a celebrar en Salamanca el próximo octubre, con el objetivo de contar en la cita peninsular con la práctica totalidad de los mandatarios latinoamericanos. El otro objetivo de la política española hacia Venezuela es contener al comandante Chávez en sus esfuerzos por exportar su revolución bolivariana allende sus fronteras. Esta política ha sido criticada tanto por los Estados Unidos como por la oposición venezolana, aunque a ésta se le debe reclamar urgentemente que recobre el norte y no regale al oficialismo las banderas del progreso y la inclusión social. El riesgo que corre España, como ya se ha demostrado, es que Chávez intente instrumentalizar al presidente Zapatero. Esto ha ocurrido en la denuncia formulada desde su púlpito de “Aló presidente” contra unas supuestas maniobras de la OTAN, denominadas “Balboa”, para invadir Venezuela. En realidad, se trata de un ejercicio teórico de Estado Mayor realizado años atrás en Madrid. De todas formas, y más allá de este caso concreto, la realidad regional muestra un grado de conflictividad desconocido en otros momentos y que si bien no afecta de la misma manera a todos los países evidencia las dificultades políticas, económicas y sociales existentes y las trabas que en el futuro encontrarán los procesos de integración regional y subregional en marcha, así como las negociaciones con países extrarregionales, como España, o con otras instancias regionales o multilaterales, como la Unión Europea (UE).

Los celos que genera el petróleo venezolano

El petróleo y los ingentes ingresos obtenidos por su venta a los Estados Unidos son el principal lubricante del proyecto bolivariano en toda América Latina y el Caribe. Se trata de una realidad evidente, a pesar de sus erráticas propuestas ideológicas, que generan un cierto rechazo en el resto del continente. Y esto es así a pesar de la sordina con que todavía la mayoría de los gobiernos regionales expresan sus cuestionamientos a la política abiertamente intervencionista de Venezuela en el hemisferio.

La energía se ha convertido en un problema grave para buena parte del planeta, América Latina incluida. Mientras a algunos productores de gas o petróleo les va relativamente bien, como ocurre con Venezuela o inclusive con Ecuador, pese a sus turbulencias políticas, a otros países no les va tan bien. Tenemos el caso paradójico de México, cuya empresa emblemática y todopoderosa, Pemex, atraviesa importantes dificultades en su cuenta de resultados. Bolivia y Perú, pese a sus importantes reservas de gas, son incapaces de rentabilizar sus recursos naturales en beneficio propio. Argentina, por su parte, ha demostrado su ineficiencia para incrementar su producción energética, debido fundamentalmente a la falta de inversiones extranjeras en el sector. Sin lugar a dudas, esto es consecuencia del maltrato del gobierno argentino a las empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos.

Junto a los países productores están los consumidores, que ya empiezan a sufrir el elevado precio del combustible. Es una variable que repercute negativamente en los sectores

populares, como se ha visto en América Central. En algunos países, Nicaragua o Guatemala, la tensión social se ha incrementado ante el alza de los transportes por carretera, vitales para la subsistencia de amplias capas de la población. Es que no todos los países latinoamericanos tienen la enorme fortuna de Cuba, que recibe cerca de 90.000 barriles diarios de combustible venezolano a precios subvencionados, lo que le permite no sólo satisfacer la demanda interna, sino también destinar una parte de lo que le sobra para venderlo en el mercado caribeño a precios internacionales.

Sin embargo, el proyecto venezolano de expansión de su proyecto de construir una sociedad estatista, cívico-militar y opuesta a los fundamentos de la democracia representativa, puede comenzar a tener problemas allí donde intente poner el pie. Ya los hubo con Bolivia, pese a haber apoyado en un primer momento su reivindicación de salida al mar frente a los chilenos. El apoyo de Chávez a Evo Morales, cuando la crisis local se precipitaba, provocó una airada reacción del gobierno del presidente Mesa. Ante el interés económico, la política de la mayoría de los gobiernos de la región es mirar a otro lado cuando se habla de la situación política interna de Venezuela, para poder alcanzar interesantes negocios con el gobierno de Caracas.

No serían impensables nuevos conflictos en la medida que la injerencia venezolana aumente en el hemisferio. Si bien no hubo reacciones oficiales, el discurso pronunciado por Chávez en Porto Alegre, durante la celebración del último Foro Social Mundial, con su rotundo apoyo a los principales enemigos internos del presidente Lula, no cayó muy bien en el gobierno brasileño. De hecho, pese a las buenas palabras que teóricamente respaldan eso que se ha dado en llamar el giro a la izquierda en América Latina, es obvio que el mayor enemigo para el desarrollo de la social democracia en la región es el propio Chávez. Basta mirar su respaldo a los sectores más involucionistas del Frente Sandinista en Nicaragua o del Frente Farabundo Martí en El Salvador. Lo mismo se puede decir de su respaldo al etnocacerismo peruano, a los piqueteros argentinos o al boliviano Evo Morales (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/738.asp>).

Colombia es quien más se resiente de la deriva del gobierno de Chávez. Entre 1989 y 1999, la doctrina oficial venezolana implicaba que la lucha contra la guerrilla colombiana era un problema común a ambos gobiernos (<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/83.asp>), lo que permitió a las fuerzas armadas y de seguridad colombianas concentrarse en el enemigo interno, olvidándose prácticamente del vecino, con el que se había enfrentado por conflictos de larga data. La llegada de Hugo Chávez al gobierno de Venezuela cambió las cosas. Su pretensión inicial de mediar en el conflicto colombiano, reconociendo a la guerrilla como parte beligerante, implicó, de hecho, una clara opción por las dos principales organizaciones terroristas colombianas: las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Desde la llegada de Uribe al gobierno en Bogotá las tensiones bilaterales no han cesado de crecer, pese a que de forma cíclica una cumbre presidencial baja el nivel del enfrentamiento hasta el siguiente encontronazo. En la situación actual, el rearme venezolano hace temer un cambio de escenario en la región que pasa por un potencial enfrentamiento fronterizo entre ambos países. En este marco, Colombia debería invertir recursos y hombres no sólo en el control del frente interno, como había hecho con buenos resultados en los últimos años, sino también en la vigilancia de la prolongada frontera con Venezuela. De ahí los duros reproches que desde sectores próximos al oficialismo se vertieron al gobierno español por su venta de armas al gobierno venezolano y también las quejas, algo más discretas, al gobierno de Lula por una conducta similar.

Los celos que provoca el liderazgo brasileño

Desde hace bastante tiempo los ministerios de Exteriores de México y Brasil, Tlatelolco e Itamaraty, mantienen un duro y sordo enfrentamiento. Si se dijera que está en juego el liderazgo latinoamericano se estaría faltando a la verdad, aunque ésta no estaría demasiado lejos de semejante afirmación. Mientras Brasil intenta hacerse fuerte en América del Sur, y de ahí su apoyo a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), México se ha escorado hacia América del Norte a través del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que lo vincula con Canadá y los Estados Unidos. Para Brasil está claro que México ha abandonado a América Latina, un concepto que no gusta demasiado a su diplomacia, y que al elegir por el norte deja campo libre a algunas de sus reivindicaciones, como el de la representación permanente en el Consejo de Seguridad, un puesto al que también aspiran México y, de forma algo más matizada, Argentina. De hecho, la misma propuesta de constitución de la CSN fue duramente criticada en medios académicos y diplomáticos mexicanos, como prueban las duras palabras dirigidas por la ex canciller Rosario Green contra este nuevo ensayo integracionista. En la misma línea de exclusión de México se puede señalar la celebración de la reciente Cumbre entre América del Sur y los países árabes en Brasilia.

La renovación del Secretario General de la OEA, después de la bochornosa renuncia de su anterior titular, el costarricense Miguel Ángel Rodríguez, detenido por un escándalo de corrupción, volvió a situar a los dos países en campos opuestos. Mientras Brasil apoyaba activamente la candidatura de Insulza, México había lanzado su propia candidatura, el Secretario (ministro) de Exteriores Luis Ernesto Derbez, que finalmente debió ceder en sus pretensiones ante las presiones de Estados Unidos. El resultado de las primeras cinco votaciones, celebradas el pasado 11 de abril, que terminaron sistemáticamente en empate, así como el enfado mexicano por la no retirada de la candidatura chilena, reflejan la forma en que México ha vivido esta traumática experiencia. La reciente gira del presidente Fox por Bolivia, incluyendo su escala técnica en el Perú, demuestra el interés mexicano por el gas andino. También se podría hablar de un renovado interés de Tlatelolco por América Latina, lo que podría implicar nuevos conflictos con Itamaraty.

Sin embargo, en las últimas semanas, fueron las relaciones con Argentina las que subieron de tono de una forma considerable, más allá de las supuestas afinidades políticas de que suelen hacer gala los presidentes Lula y Kirchner. El ministro argentino de Exteriores, Rafael Bielsa, se quejó de que Brasil estaba potenciando la CSN en detrimento del Mercosur y que Brasil intentaba imponer su liderazgo por encima de la voluntad de otros países, como ejemplificaba la iniciativa brasileña en torno al conflicto ecuatoriano, sin contar con sus otros socios regionales. El malestar argentino con Brasil esconde dos tipos de problemas muy distintos. Por una parte, cuestiones económicas, vinculadas a la obtención de ventajas comerciales como contrapartida a la invasión del mercado argentino por manufacturas brasileñas, como los electrodomésticos de línea blanca. Por el otro, está la vieja y tradicional rivalidad argentino-brasileña por la supremacía regional. El problema de la Argentina es que no ha terminado de asumir que su situación actual no es comparable a la existente a mediados del siglo pasado, cuando todas las estadísticas ponían a la Argentina por encima de Brasil. Hoy la situación es la inversa y el gobierno de Kirchner y la sociedad argentina son incapaces de reconocer la superioridad brasileña y de admitir cuán dependientes son de su gran vecino. Para colmo de males, la Administración Bush acaba de reconocer el liderazgo brasileño y está dispuesta a trabajar con Lula por la tranquilidad regional.

Hay en el Palacio San Martín, la sede del ministerio argentino de Exteriores, una clara falta de política hacia Brasil. ¿Qué se quiere de Brasil? ¿Hasta dónde se está dispuesto a caminar en su compañía? ¿Es posible pensar en otros aliados continentales, como Chile, Colombia o México? ¿Cuán pragmática y libre de ataduras ideológicas puede ser una política semejante? Mientras, las cosas parecen estar más claras en Brasil, aunque las filas de su gobierno son atravesadas por múltiples líneas que expresan puntos de vista e intereses contradictorios sobre Argentina. Muy ilustrativo de esta situación es el resultado del encuentro entre Kirchner y Lula en Brasilia durante la Cumbre con los países árabes. Teóricamente se avanzó mucho en la resolución del conflicto, pero en realidad todo terminó en una “desconversación”. En la cultura política brasileña, “desconversar” se usa para definir una actitud consistente en decir a todo que sí, aunque luego se termina haciendo cualquier cosa menos lo acordado. De ahí los avances en la reivindicación argentina contra la Constitución Europea por la inclusión de las islas Malvinas como territorio británico. También se decidió avanzar en algunos viejos proyectos, como la creación de un Banco Sudamericano de Desarrollo que financie proyectos de inversión, la puesta en marcha de Petrosur, una alianza de las compañías estatales petroleras PDVSA – venezolana–, la brasileña Petrobrás y la argentina ENARSA, y la constitución de Telesur, una cadena de televisión que teóricamente debe compensar la avalancha de noticias pronorteamericanas. La prueba de que las cosas no fueron tan bien como se dice fue el apresurado regreso de Kirchner a su país y sus declaraciones de que la relación bilateral es muy buena pero que hay disputas por intereses.

Los celos que genera el éxito de Chile

Es frecuente escuchar que Chile es un caso aparte en América Latina y que su exitosa trayectoria política y económica ha provocado importantes celos en la región. Quizá los dos casos más llamativos son Bolivia y Perú, que mantienen con Chile diferendos limítrofes desde la guerra que los enfrentó a fines del siglo XIX y que supuso para Bolivia la pérdida de su salida al mar. En este punto la energía, el gas, vuelve a estar presente de una forma clara, a tal punto que la desestabilización de Bolivia puede tener serias consecuencias en toda América del Sur.

Bolivia posee importantes reservas de gas, que durante el gobierno de Sánchez de Lozada iban a ser exportadas a través de un puerto chileno. El derrocamiento del presidente y la llegada de Carlos Mesa al gobierno cambiaron el escenario y hoy el país se debate en torno a la aprobación de una más que confusa ley de hidrocarburos. Mientras tanto, la nueva administración había hecho del nacionalismo una de sus banderas preferidas con el objeto de ganarse el favor popular, de modo que las tradicionales reivindicaciones antichilenas se convirtieron en prioritarias, como lo prueba la gran ofensiva de la diplomacia boliviana en numerosos foros multilaterales. En ese contexto es obvio que cualquier propuesta destinada a primar la opción chilena para exportar gas frente a la alternativa peruana estaba condenada al fracaso, pese a sus evidentes ventajas económicas.

El proceso de elección del nuevo Secretario General de la OEA mostró la postura de Bolivia, ya que no sólo no se apoyó la candidatura de Insulza, que aparecía inicialmente como la candidatura sudamericana, sino que se hizo abiertamente campaña en contra. Es tal el enconamiento boliviano, que cuando Condoleezza Rice consiguió un amplio consenso en respaldo de Insulza, tras convencer a Derbez de que desistiera de su candidatura, Bolivia decidió abstenerse en la votación.

Por distintas razones Perú mantiene una postura similar, aunque también son los problemas internos los que impulsan la conflictividad con el vecino. La difícil situación del presidente Alejandro Toledo, acorralado por el asunto de las firmas fraudulentas para legalizar su partido, ha llevado al gobierno a cargar las tintas contra Chile. En este caso los problemas mencionados son la venta de armas a Ecuador durante la guerra de 1995 y un video sobre Lima y las condiciones de seguridad allí existentes, proyectado en la compañía aeronáutica de capital chileno, Lan Perú, considerado denigrante por los peruanos. La crispación se llevó a tal punto que se suspendieron todas las formas de cooperación bilateral, comenzando por las reuniones 2+2 (ministros de Exteriores y Defensa) que se iban a haber celebrado recientemente. En la OEA Perú votó en blanco.

Hasta la fecha México había mantenido con Chile unas excelentes relaciones, que se habían visto reforzadas cuando ambos países ostentaban un puesto en el Consejo de Seguridad en lo más álgido de la crisis iraquí. Su postura contraria a la intervención militar sin antes haber agotado todas las opciones legales disponibles se mantuvo sin fisuras. En esta oportunidad, sin embargo, la carrera por la Secretaría General repercutió en las relaciones entre ambos países. Otro tema que puede ser fuente de potenciales conflictos es el energético, ya que las aspiraciones mexicanas a garantizarse el abastecimiento de gas boliviano y peruano atentarían contra los objetivos chilenos en la materia.

Cuba

Tradicionalmente la postura de los gobiernos latinoamericanos condenando la política de derechos humanos en Cuba ha sido fuente de conflictos con el régimen de Castro (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/487.asp>), como demuestran los roces con Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay en distintos momentos de los últimos años. La llegada de gobiernos de izquierda o populistas, como en Uruguay y Argentina, ha servido para desactivar algunas fuentes de conflicto, dada la tradicional postura pro-cubana de estas administraciones. Sin embargo, la consolidación de la alianza entre Cuba y Venezuela puede preanunciar algunas tormentas, especialmente si Castro se pliega al expansionismo bolivariano. De hecho, las presiones de Estados Unidos sobre Brasil y Argentina han puesto en una situación incómoda a los gobiernos de Lula y Kirchner en relación a Chávez, y quien dice a Chávez termina diciendo a Castro. Por otra parte, la sobreactuada reacción de Castro contra Insulza, a quien llamó “bobito” y otras lindezas semejantes, auguran dificultades en el caso de un relanzamiento de la OEA y que dicha organización tienda a jugar un papel más protagónico en la defensa de la democracia representativa y de las libertades individuales.

Conclusiones: Es obvio que la primera pregunta que surge ante la situación imperante en América Latina es cuán graves y profundos son los problemas bilaterales. Sin llegar a la explicación brasileña, para quitarle hierro al asunto, de que todo es un invento de la prensa y de que aquí no pasa nada, está claro que no estamos al borde de ningún enfrentamiento irreversible, pero que más allá de las cuestiones que provocan las tensiones, en muchos casos hay movimientos de fondo en los que vale la pena reparar. Quizá una de las cosas que más llama la atención en América Latina es el profundo voluntarismo de la mayor parte de los actores políticos y sociales, empezando por los gobiernos y terminando en los ciudadanos. Ese voluntarismo explica que se planteen los más disímiles proyectos de integración regional o subregional sin discutir previamente sus pros y sus contras o qué obstáculos frenan su avance. Una vez más en la región se impone la lógica de “si la teoría y la realidad no coinciden, peor para la realidad”.

La lógica de los conflictos es muy diferente. Las quejas de Perú y Bolivia hacia Chile responden a cuestiones internas y son una vía para ocultar los propios problemas. Sin embargo, en la medida en que se agita el fantasma del nacionalismo, es difícil saber cuáles pueden ser los límites de semejante agitación. Hay otros enfrentamientos, Argentina y Brasil, por ejemplo, que tienen que ver con una agenda histórica de agravios y con intereses divergentes. Argentina no ha logrado digerir el predominio brasileño y se niega a admitir su probable liderazgo. Aquí, como en otros casos, la cuestión de fondo es la ausencia de mecanismos adecuados para la resolución de las controversias. Volviendo al voluntarismo, se deja todo a la diplomacia presidencial, pensando que la química entre los presidentes y la mayor o menor cercanía ideológica pueden resolver las cuestiones pendientes. Pero como se ha visto en repetidas ocasiones esto es “pan para hoy y hambre para mañana”.

Más serias son las tensiones entre Colombia y Venezuela, donde no sólo se vuelve sobre la agenda de los antiguos conflictos fronterizos, sino que se superponen el Plan Colombia y la presencia de los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, por un lado, y el proyecto bolivariano venezolano, deseoso de expandirse por toda América del Sur, por el otro.

Este es un panorama que no debe dejar de ver España en su intento de acercarse a América Latina. No se trata de dramatizar sino de poner sobre la mesa una serie de problemas reales, que no dejan de incidir en cualquier política hacia la región. Si España quiere estar presente en los temas latinoamericanos y jugar un papel cada vez más determinante deberá diseñar sus políticas en función de sus intereses, de la coyuntura regional, de los valores que dice representar y, sobre todo, deberá elegir. Y de eso se trata en situaciones tan complicadas como ésta, donde cada vez más el subcontinente deja de tener esa faz homogénea que muchos quieren encontrar en él.